DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
4. december 1997 *

I sag C-225/96,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, først ved Antonio Aresu, derefter ved Paolo Stancanelli, begge Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Den Italienske Republik ved afdelingschef, professor Umberto Leanza, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af statens advokat Pier Giorgio Ferri, og med valgt adresse i Luxembourg på Italiens Ambassade, 5, rue Marie-Adélaïde,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten,

— idet den har undladt i overensstemmelse med artikel 4 i Rådets direktiv 79/923/EØF af 30. oktober 1979 om kvalitetskrav til skaldyrvande (EFT L 281, s. 47) at udpege de vandområder, der kræver beskyttelse eller forbedring for at gøre det muligt for skaldyr at leve og vokse deri, og/eller har undladt i medfør af direktivets artikel 13 at give Kommissionen meddelelse om udpegningen

* Processprog: italiensk.

— idet den har undladt i overensstemmelse med artikel 5 i direktiv 79/923 at udarbejde programmer med henblik på at mindske forureningen, og

— idet den har undladt i overensstemmelse med artikel 3 i direktiv 79/923 at fastsætte værdier for parametrene i punkt 8 og 9 i bilaget til direktiv 79/923, med undtagelse af kviksølv og bly,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C. Gulmann, og dommerne J. C. Moitinho de Almeida (refererende dommer), D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet og P. Jann,

generaladvokat: F. G. Jacobs
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 25. september 1997,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 28. juni 1996 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i henhold til EF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten,

— idet den har undladt i overensstemmelse med artikel 4 i Rådets direktiv 79/923/EØF af 30. oktober 1979 om kvalitetskrav til skaldyrvande (EFT L 281, s. 47, herefter »direktivet«) at udpege de vandområder, der kræver beskyttelse eller forbedring for at gøre det muligt for skaldyr at leve og vokse deri, og/eller har undladt i medfør af direktivets artikel 13 at give Kommissionen meddelelse om udpegningen

— idet den har undladt i overensstemmelse med direktivets artikel 5 at udarbejde programmer med henblik på at mindske forureningen, og

— idet den har undladt i henhold til direktivets artikel 3 at fastsætte værdier for parametrene i punkt 8 og 9 i bilaget til direktivet, med undtagelse af kviksølv og bly.

2 Det fremgår af første og anden betragtning til direktivet, at dets formål er at beskytte vand, herunder skaldyrvande, mod forurening og at beskytte visse skaldyrbestande mod de forskellige skadelige konsekvenser af udledning af forurenede stoffer i havet.

3 I henhold til artikel 1 vedrører direktivet »... kvaliteten af skaldyrvande og finder anvendelse på kyst- og brakvand udpeget af medlemsstaterne som områder, der kræver beskyttelse eller forbedring for at gøre det muligt for skaldyr ... at leve og vokse deri ...«.

4 Ifølge direktivets artikel 4, stk. 1 og 2, skal medlemsstaterne foretage en første udpegning af skaldyrvande inden for en frist på to år efter meddelelsen af direktivet, og de kan senere foretage yderligere udpegninger.

5 I direktivets artikel 3 er det bestemt, at medlemsstaterne for de udpegede vandområder skal fastsætte værdier for de i bilaget angivne parametre, og at de skal følge de bemærkninger, der er anført i bilaget.

6 Direktivets artikel 5 foreskriver, at medlemsstaterne skal udarbejde programmer med henblik på at mindske forureningen og sikre, at de udpegede vandområder inden for en frist på seks år er i overensstemmelse med de værdier, som er fastsat i henhold til artikel 3, og med bemærkningerne i bilaget.

7 Efter direktivets artikel 13 skal medlemsstaterne give Kommissionen oplysninger om bl.a. de vandområder, der er udpeget i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1 og 2.

8 I henhold til direktivets artikel 15, stk. 1, skal medlemsstaterne sætte de nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet inden for en frist på to år fra dets meddelelse, og straks underrette Kommissionen derom. Eftersom direktivet blev meddelt den 5. november 1979, udløb den nævnte frist den 5. november 1981.

9 Da Kommissionen fandt, at den ministerielle bekendtgørelse af 27. april 1978 (*Supplemento ordinario*, GURI nr. 125 af 8.5.1978), som de italienske myndigheder den 15. september 1981 havde fremsendt til den, ikke opfyldte betingelserne i direktivet navnlig hvad angik de parametre, der skulle kontrolleres, og kontrolhyppigheden,

anmodede den ved skrivelse 9. september 1985 samme myndigheder om at tilstille den detaljerede oplysninger om udpegningen af vandområder til brug for skaldyropdræt.

10 Ved skrivelse af 24. april 1989 bad Kommissionen de italienske myndigheder om i overensstemmelse med direktivets artikel 4 at udpege vandområder til brug for skaldyropdræt på hele det italienske territorium, om at informere den om proceduren og de i forbindelse med udvælgelsen af vandområderne anvendte objektive kriterier, om at fremsende en oversigt over de vandområder, der var blevet udvalgt med henblik på udpegning samt et topografisk kort med angivelse af disse vandområder, om at fastlægge værdier for de parametre, der i medfør af direktivets artikel 3 og 4 skulle finde anvendelse på de udpegede vandområder, og underrette den om disse værdier, om at udarbejde programmer i henhold til artikel 5 og underrette den herom, om at foretage kontrol af de udpegede vandområder efter bestemmelserne i direktivets artikel 7 og med henvisning til et topografisk kort angive placeringen af de i henhold til direktivets artikel 7, stk. 4, fastlagte prøveudtagningssteder, om at underrette den om bestemmelser med hensyn til nye parametre, jf. direktivets artikel 9, og endelig om at underrette den om undtagelser, jf. direktivets artikel 11.

11 Kommissionen modtog ikke underretning om nogen udpegning og fik ikke tilsendt nogen af de udbedte oplysninger, hvorfor den ved åbningsskrivelse af 5. august 1991 opfordrede Den Italienske Republik til at fremkomme med sine bemærkninger inden for en frist på to måneder.

12 Den 27. januar 1992 vedtog Den Italienske Republik lovdekret nr. 131 om gennemførelse af direktivet (Suppl. ord., GURI, nr. 41 af 19.2.1992).

13 Imidlertid fandt Kommissionen, at selv om dette lovdekret i vidt omfang sikrer en gennemførelse af direktivet, er der ikke tale om en fuldstændig gennemførelse, eftersom lovdekretets artikel 4 for så vidt angår udpegningen henviser til foranstaltninger, der hører ind under regionernes kompetence.

14 Under henvisning dels til, at der ikke i overensstemmelse med direktivets artikel 13 var blevet meddelt den nogen regionale retsakter, dvs. at de kompetente myndigheder ikke havde udpeget skaldyrvandene og derfor ikke i henhold til direktivets artikel 5 havde udarbejdet programmer for at mindske forureningen, og dels til, at de pågældende myndigheder ikke i overensstemmelse med direktivets artikel 3 havde fastsat værdier for parametrene i punkt 8 og 9 i bilaget til direktivet med undtagelse af kviksølv og bly, rettede Kommissionen den 7. juli 1993 en begrundet udtalelse til Den Italienske Republik med opfordring til denne om at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme direktivet inden for en frist på to måneder.

15 Ved note nr. 488 af 14. marts 1994 meddelte de italienske myndigheder Kommissionen, at konferencen staten og regionerne havde forpligtet sig til at efterkomme fællesskabsreglerne.

16 På denne baggrund har Kommissionen anlagt nærværende sag.

17 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 22. november 1996 har Det Forenede Kongerige fået tilladelse til at intervenere til støtte for Den Italienske Republiks påstande.

18 Ved skrivelse indleveret til Domstolens Justitskontor den 21. januar 1997 frafaldt Det Forenede Kongerige sin interventionsbegæring i den foreliggende sag.

19 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 10. marts 1997 slettedes Det Forenede Kongerige som intervenient i sagen.

20 Under sagen har Kommissionen for det første gjort gældende, at Den Italienske Republik ikke har foretaget nogen udpegning af skaldyrvande, eller i hvert fald ikke for så vidt angår hele det italienske territorium, eller at en sådan udpegning ikke er blevet meddelt den. Den har dernæst anført, at de italienske myndigheder, bortset fra enkelte undtagelser, ikke har udarbejdet programmer for at mindske forureningen af vandområderne. Med henvisning til, at dette fremgår af bestemmelserne i artikel 4, stk. 4, litra c), i lovdekret nr. 131 sammenholdt med punkt 8 og 9 i bilag I dertil, har Kommissionen endelig gjort gældende, at fastsættelsen af grænseværdier for de i punkt 8 og 9 i bilaget til direktivet omhandlede parametre, bortset fra kviksølv og bly, er betinget af vedtagelsen af en efterfølgende ministeriel bekendtgørelse. Kommissionen erklærer imidlertid, at den ikke har modtaget nogen meddelelse om en sådan bekendtgørelse eller andre anvendelsesforanstaltninger.

21 Den italienske regering har gjort gældende, at der i tolv af de femten regioner med kyststrækninger er blevet vedtaget de regionale foranstaltninger til gennemførelse af direktivet for så vidt angår udpegning af vandområder, der kræver beskyttelse, eller udarbejdelse af programmer for at mindske forureningen af de udpegede vandområder; disse er blevet meddelt Kommissionen og udgør en tilstrækkelig gennemførelse af direktivet. Hvad angår fastlæggelsen af de parametre, der er anført i punkt 8 og 9 i bilaget til direktivet, har den italienske regering udtalt, at proceduren til godkendelse af den relevante bekendtgørelse sandsynligvis afsluttes i nær fremtid.

22 Kommissionen har i duplikken anført, at i stedet for de tolv regioner, Den Italienske Republik har nævnt, har kun elleve af de tyve regioner i Italien foretaget en første udpegning af skaldyrvande. Det kan ikke anses for en tilstrækkelig gennemførelse af direktivet, at de samlede skaldyrvandområder, der er blevet udpeget og givet meddelelse om, repræsenterer lidt over 50% af det nationale territorium.

23 Den Italienske Republik har i den henseende bemærket, at kun de regioner, der har adgang til havet, kan udpege skaldyrvande, og at der findes femten sådanne

regioner. I mangel af en definition af kriterierne til brug for vedtagelsen af udpegningsforanstaltninger finder Den Italienske Republik herudover, at en udpegning af vandområder — i et antal og med en arealdækning af en rimelig størrelse i forhold til de samlede tilgængelige kyst- og brakvande — til brug for skaldyropdræt udgør en korrekt gennemførelse af direktivet. Den omstændighed, at udpegninger, som henhører under tre regioners kompetence, mangler, kan ikke i sig selv udgøre et brud på den forpligtelse, der er omhandlet i direktivets artikel 4. Direktivets artikel 4, stk. 2, gør det i øvrigt muligt at lade udpegningen ske gradvist, idet den foreskriver en mulighed for efterfølgende yderligere udpegninger i tillæg til dem, der opfylder gennemførelsesforpligtelsen inden for den i artikel 4, stk. 1, fastsatte frist. Den Italienske Republik har derfor påstået sig frifundet hvad angår dette første klagepunkt.

24 Om skaldyrvandene bemærkes det, at medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 4 skal udpege disse vande, dvs. kyst- og brakvandsområder, som efter deres opfattelse kræver beskyttelse eller forbedring for at gøre det muligt for skaldyr (bløddyr af muslingeklassen og snegleklassen) at leve og vokse deri, og for således at bidrage til, at skaldyrprodukter, som umiddelbart kan fortæres af mennesker, får en god kvalitet (artikel 1).

25 Ganske vist råder medlemsstaterne over en skønsbeføjelse i relation til bedømmelsen af disse betingelser (behovet for beskyttelse eller forbedring) inden for rammerne af de parametre, der er fastlagt i bilaget til direktivet.

26 I modsætning til, hvad den italienske regering har hævdet, skal udpegningen imidlertid foretages, når de pågældende betingelser er opfyldt. En fortolkning af direktivet, hvorefter det er tilladt medlemsstaterne at undlade at udpege alle skaldyrvandene, har ingen støtte i direktivets ordlyd, og ville i øvrigt stride mod direktivets målsætninger, nemlig miljøbeskyttelse og fjernelse af ulige konkurrencevilkår (jf. 1.-4. betragtning til direktivet).

27 Det bemærkes i den forbindelse, at den italienske regerings argument om, at det følger af direktivets artikel 4, at den deri foreskrevne udpegning er gradvis, ikke på nogen måde har støtte i ordlyden af den pågældende bestemmelse. Ganske vist kan medlemsstaterne foretage yderligere udpegninger (stk. 2), men denne beføjelse indebærer ikke, at de har ikke har pligt til gøre det, når de i direktivet foreskrevne betingelser er opfyldt.

28 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at Den Italienske Republik ikke har udpeget skaldyrvandene. Heraf følger, at Kommissionens påstande herom må tages til følge.

29 Den Italienske Republik ikke bestridt traktatbruddet for så vidt angår Kommissionens øvrige klagepunkter, men har anført, at der i nær fremtid gives meddelelse om gennemførelsesforanstaltninger. Der må derfor ligeledes gives Kommissionen medhold på disse punkter.

30 Af det ovenfor anførte følger, at

Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet,

— idet den har undladt i overensstemmelse med direktivets artikel 4 at udpege de vandområder, der kræver beskyttelse eller forbedring for at gøre det muligt for skaldyr at leve og vokse deri

— idet den har undladt i overensstemmelse med direktivets artikel 5 at udarbejde programmer med henblik på at mindske forureningen, og

— idet den har undladt i overensstemmelse med direktivets artikel 3 at fastsætte værdier for parametrene i punkt 8 og 9 i bilaget til direktivet, med undtagelse af kviksølv og bly.

Sagens omkostninger

31 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Den Italienske Republik har tabt sagen og pålægges derfor at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 79/923/EØF af 30. oktober 1979 om kvalitetskrav til skaldyrvande,

— idet den har undladt i overensstemmelse med artikel 4 i direktiv 79/923 at udpege de vandområder, der kræver beskyttelse eller forbedring for at gøre det muligt for skaldyr at leve og vokse deri

— **idet den har undladt i overensstemmelse med artikel 5 i direktiv 79/923 at udarbejde programmer med henblik på at mindske forureningen, og**

— **idet den har undladt i overensstemmelse med artikel 3 i direktiv 79/923 at fastsætte værdier for parametrene i punkt 8 og 9 i bilaget til direktiv 79/923, med undtagelse af kviksølv og bly.**

2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.

Gulmann Moitinho de Almeida Edward

Puissochet Jann

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 4. december 1997.

R. Grass C. Gulmann

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling